

Gender und Nachhaltigkeit: institutionalisierte Gleichstellungsarbeit und Gender Mainstreaming im Umweltbundesamt

Sauer, Arn

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sauer, A. (2014). Gender und Nachhaltigkeit: institutionalisierte Gleichstellungsarbeit und Gender Mainstreaming im Umweltbundesamt. *GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, 6(1), 26-43. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-396784>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Gender und Nachhaltigkeit – institutionalisierte Gleichstellungsarbeit und Gender Mainstreaming im Umweltbundesamt

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Einblick in die institutionalisierte Gleichstellungsarbeit im Umweltbundesamt. Er zeigt ihre gesetzlichen Grundlagen und historische Entwicklung auf und beleuchtet ihre Akteur_innen¹, Aufgaben, Maßnahmen und Instrumente. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Strategien und Instrumente grundsätzlich zielführend sind, wenn auch Gleichstellung noch nicht überall erreicht ist. Zudem werden eine Diversifizierung von Gleichstellungsthemen und die erhöhte Komplexität in den Anforderungen an die Gleichstellungsakteur_innen attestiert. Insbesondere der Ansatz des GM hat gut zehn Jahre nach seiner Einführung im Rahmen des Nachhaltigkeitsverständnisses des Umweltbundesamtes gerade erst begonnen, sein innovatives Potenzial zu entfalten.

Schlüsselwörter

Gleichstellung, Öffentliche Verwaltung, Governance, Instrumente, Akteur_innen, Gender Mainstreaming

Summary

Gender and sustainability – Institutionalised gender equality work and gender mainstreaming at the German Federal Environment Agency

This article provides an insight into gender equality work in the German Federal Environment Agency. Legal frameworks and an overview of the historical development of gender equality work at the agency are presented, as well as the actors, issues, tasks and instruments involved. The article attests to the basic efficacy of existing strategies and instruments, despite the fact that gender equality has not yet been achieved in all areas and at all levels of the institution. The article also addresses the increasingly complex, diverse and demanding topics with which actors must contend in the main strands of equality and gender mainstreaming. Ten years after its introduction, gender mainstreaming in particular has only just begun to demonstrate its innovative potential in this context.

Keywords

equality, public administration, governance, instruments, actors, gender mainstreaming

1 Einleitung

Für Mensch und Umwelt – so lautet der Leitsatz des Umweltbundesamtes (UBA). Das UBA zeigt sich also nicht nur dem Umweltschutz, sondern auch dem Menschen in dessen Umwelt verpflichtet. Setzt man *den* androzentrischen *Menschen* vom Singular in

1 Als geschlechtergerechte Sprache wird im Artikel der Unterstrich oder sogenannte „Gender Gap“ verwendet, der auf Steffen Kitty Hermann (2003) zurückgeht. Er stellt einen Möglichkeitsraum für zwischengeschlechtliche (trans- und intergeschlechtliche) Identitäten zwischen den maskulinen und femininen Wortstammendungen dar. Nur die weibliche Wortstammendung wird verwendet, wenn alle benannten Personen tatsächlich Frauen sind bzw. sich als solche identifizieren.

den Plural, wird deutlich, dass sich dahinter unterschiedlichste Individuen – Frauen, Männer, trans- und intergeschlechtliche Menschen – verbergen, deren Lebenslagen und Bedürfnisse verschieden sind. Das UBA blickt als Bundesoberbehörde auf eine lange Tradition professionalisierter Gleichstellungsarbeit für die im Amt beschäftigten Menschen und damit auch auf diverse Versuche zurück, den verschiedenen Bedürfnissen der Mitarbeitenden gerecht zu werden.

Fast 20 Jahre nach Verabschiedung des ersten Frauenfördergesetzes und 15 Jahre nach der Einführung von Gender Mainstreaming (GM) setzt sich der Beitrag zum Ziel, zu überprüfen, ob professionalisierte Gleichstellungsakteur_innen tatsächlich zu mehr Gleichstellung geführt haben. Wie nützlich waren die rechtlichen Grundlagen, institutionellen Rahmenbedingungen und gleichstellungspolitischen Instrumente in diesem Prozess? Was ist das Besondere an Gleichstellungsarbeit innerhalb einer Organisationskultur, die sich den Menschen *und* dem Umweltschutz verschrieben hat? Ist ökologische Nachhaltigkeit möglicherweise ein dienliches Konzept, das der sozialen Nachhaltigkeit und ihren Akteur_innen Türen öffnet? Vor welchen alten und neuen Herausforderungen stehen die Akteur_innen heute?

Zunächst werden die Methodik und Hypothesen des Beitrags vorgestellt und das UBA und sein Nachhaltigkeitsverständnis eingeführt. Anschließend werden die von professionellen Akteur_innen begleiteten Gleichstellungs- und GM-Prozesse näher beleuchtet. Dabei wird das Zusammenspiel von rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen mit den Akteur_innen und angewendeten Instrumenten ausgewertet, um zu einem Urteil über den Institutionalisierungsgrad von Gleichstellungspolitik am Beispiel einer Behörde zu gelangen. Der Beitrag schließt mit einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

2 Konzepte, Methodik und Hypothesen

Ich habe mich am Begriff der „institutionellen Gleichstellungspolitik“ nach Cordes (2010) orientiert, der die Gesamtheit aller Strategien, wie gesetzliche Grundlagen, Programme, Maßnahmen etc., bezeichnet, die eine gleiche Teilhabe von Frauen und Männern an Ressourcen (Stellen, Geld und Macht) herstellen bzw. sichern sollen (Cordes 2010: 925). Das schließt Gleichstellungsarbeit nach dem Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes, kurz Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG), sowie die Strategie Gender Mainstreaming ein. Unter Implementierung wird die konkrete Festlegung der Strukturen und (Arbeits-)Abläufe in einer Organisation unter Berücksichtigung von Rahmenbedingungen, Regeln und Zielvorgaben verstanden. Das geschieht durch Einfügen von Instrumenten „in die aus internen und externen Modellen bestehende handlungsleitende Ordnung der Unternehmung“ (Kron/Parvis-Trevisany/Schäffer 2004: 5). Im UBA sind dies v. a. Gleichstellungspläne und Maßnahmenkataloge, die weitere Feinziele enthalten sowie das Gender Impact Assessment (GIA). Gleichstellungserfolg wird hier zum einen definiert als Wirksamkeit im Sinne der Zielerreichung von gleichstellungspolitischen Maßnahmen und zum anderen als Wirksamkeit im Sinne eines wahrnehmbaren organisationalen Wandels.

Der Forschungsgegenstand der professionalisierten Gleichstellungsarbeit im UBA wird aus einer epistemologischen Innenperspektive als Erfolg versprechender Zugang der Organisationsforschung untersucht (Brannick/Coghlan 2007; McGauran 2009). Als derzeitiger wissenschaftlicher Mitarbeiter für GM im UBA habe ich meinen privilegierten Zugang zu formellem und informellem Organisationswissen genutzt, um die empirische Grundlage zu schaffen. Das Insiderwissen habe ich nach aktionsforscherischen Gesichtspunkten systematisiert, reflektiert und hypothesengeleitet aufbereitet.

Es kamen vorwiegend qualitative Methoden wie die qualitative Inhaltsanalyse (Mayring 2012) und das akteurszentrierte, fokussierte Expert_innen-Interview (Meuser/Nagel 2010; Meuser/Nagel 2003) zur Anwendung, denn eine „Beschreibung der stattfindenden Arbeitsprozesse [...] lässt sich ohne die Erfassung der Akteure nicht erzielen“ (Métraux 2012: 650). Die Interviews fanden zwischen März und Mai 2013 mit fünf Beschäftigten statt, die zu diesem Zeitpunkt am UBA für professionalisierte Gleichstellungsarbeit und Gender in der Forschung zuständig waren.² Die Fragestellungen waren offen und befassten sich mit der persönlichen Einschätzung von (rechtlichen) Rahmenbedingungen, Strategien, Instrumenten und Wirksamkeit der Gleichstellungsarbeit in Auseinandersetzung mit dem Nachhaltigkeitsverständnis. Als persönliche Statements spiegeln sie, neben der in Gleichstellungsplänen und Personalstatistiken messbaren Zielerreichung, den subjektiv empfundenen Erfolg von Gleichstellungsarbeit auf dem Weg zum organisationalen Kulturwandel wider. Der Auswertung des Datenmaterials ist damit eine Reflexion unterschiedlicher Subjektpositionen inhärent (Corbin/Buckle 2009: 58). Aus Platzgründen wird auf Zitation ganzer Interviewpassagen verzichtet, die Interviews fließen stattdessen als Hintergrundwissen anekdotisch ein. Der Einbezug dieser Insiderperspektiven steigert den Tiefen- und Differenzierungsgrad der Dokumentenanalyse.

Die Dokumentenanalyse umfasst den Vergleich der vier Gleichstellungspläne des UBA sowie den Maßnahmenkatalog des Audits *berufundfamilie* (B+F), um die Instrumente, Akteur_innen und Wirksamkeit der Maßnahmen einschätzen zu können. Für die Bewertung des Implementierungsstands von GM wurden außerdem Vermerke aus Forschungsprojekten, Forschungsberichte, Vorlagen und Beschlüsse der Amtsleitung herangezogen. Die Dokumente wurden nach Mayring (2012) zusammenfassend, strukturierend und sich gegenseitig explizierend analysiert. Neben dieser qualitativen Inhaltsanalyse der Dokumente erfolgte eine quantitativ-komparative Auswertung von Beschäftigtenstatistiken in Form von Datentriangulation. Der Artikel ist als Implementierungsanalyse und Beitrag zur reflexiven Organisationsforschung zu verstehen und zielt auf Transparenzherstellung als Teil guten Regierungshandelns („good governance“) ab.

Im Laufe der Dokumentenanalyse und Interviewführung kristallisierten sich induktiv folgende vom Material geleiteten Hypothesen heraus:

2 Ich möchte mich an dieser Stelle bei Isolde Magin-Konietzka (Sachgebietsleiterin der Personalentwicklung), Christiane Heiss (wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet IV 2.3 Chemikalien), Vera Rabelt (Koordinatorin des Audit *berufundfamilie*), Christiana Jasper (Gleichstellungsbeauftragte) und Gisela Klett (stellvertretende Gleichstellungsbeauftragte) für die Teilnahme an den ein- bis zweistündigen Interviews und das großzügige (Mit-)Teilen ihres langjährigen Organisationswissens bedanken.

- a) Gleichstellungspolitik wirkt, wenn sie gesetzlich abgesichert ist;
- b) Gleichstellung ist besonders erfolgreich, wenn sie unmittelbar an alltagsweltliche Erfahrung anknüpfen kann (Vereinbarkeit), bzw. GM wird beachtet, wenn der unmittelbare Relevanznachweis gelingt;
- c) Gleichstellungspolitik differenziert sich aus und wird komplexer;
- d) Gleichstellung gelangt an Grenzen (selektive Perzeption), zu deren Überwindung neue Instrumente und Akteur_innen notwendig sind;
- e) die Organisationskultur kann institutionelle Gleichstellung und GM unterstützen (holistisches Nachhaltigkeitsverständnis) oder behindern.

3 Das Umweltbundesamt und sein Nachhaltigkeitsverständnis

Das UBA wurde 1974 als „selbstständige Bundesoberbehörde“ durch das Errichtungsgesetz³ gegründet und obliegt dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Der Hauptsitz des Amtes befindet sich in Dessau, daneben unterhält es Standorte in Berlin, Bad Elster und Langen bei Frankfurt sowie ein auf das Bundesgebiet verteiltes Messstellennetz. Das UBA ist eine Ressortforschungseinrichtung, die das BMUB und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) wissenschaftlich unterstützt (§ 2 Abs. 2 Errichtungsgesetz).⁴ Aktuell hat das UBA rund 1 560 Beschäftigte (der Frauenanteil beträgt insgesamt 57,6 Prozent), unter denen sich 478 Teilzeitbeschäftigte befinden, davon 75 Prozent Frauen. Frauen sind im einfachen Dienst (48 Prozent) und im höheren Dienst (49,5 Prozent) fast paritätisch vertreten, im gehobenen Dienst (59 Prozent) und im mittleren Dienst (73 Prozent) überrepräsentiert. Trotz der Frauenmehrheit im Gesamtdurchschnitt beläuft sich der Frauenanteil in den Führungspositionen auf nur knapp 30 Prozent, auch finden sich unter den verbeamteten Beschäftigten deutlich mehr Männer (59,8 Prozent) als Frauen (40,2 Prozent). Folglich sind eher Frauen (61,3 Prozent) unter den ca. 1 150 Tarifbeschäftigten vertreten (Umweltbundesamt 2013). Das UBA hat im Vergleich mit anderen Bundesbehörden einen hohen Gleichstellungsgrad erreicht, wenngleich sich die „Feminisierung“ des Amtes noch nicht auf allen Ebenen, insbesondere nicht auf der Führungsebene, fortgesetzt hat.

In seiner inhaltlichen Arbeit ist das UBA dem Schutz und der Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ verpflichtet, weshalb es gelte „die nachhaltige Entwicklung voranzubringen“ (Umweltbundesamt 2011). Im Kontext von Zukunftsfähigkeit und Generationengerechtigkeit hat die Forschung des UBA wesentlich zur Ausgestaltung des Nachhaltigkeitskonzeptes beigetragen, das häufig als Drei-Säulen-Nachhaltigkeitsmodell, beruhend auf den Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales, dargestellt wird. Folgerichtig formuliert das UBA das Anliegen,

3 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22. Juli 1974, BGBl. I S. 1505, zuletzt geändert am 2. Mai 1996, BGBl. I S. 1416.

4 Die wichtigsten Arbeitsbereiche sind der Immissions- und Bodenschutz, die Abfall- und Wasserwirtschaft und gesundheitliche Angelegenheiten des Umweltschutzes. Das UBA erarbeitet Rechts- und Verwaltungsvorschriften, erforscht und entwickelt geeignete Maßnahmen des Umweltschutzes und prüft und untersucht umwelttechnische Verfahren und Einrichtungen.

nicht nur ökologisch, sondern auch wirtschaftlich und sozial nachhaltig zu sein und als Organisation vorbildlich zu handeln. Diese Bezugnahme auf soziale Aspekte findet sich etwa im Leitbild wieder: „*Das Umweltbundesamt – das sind alle seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*“ (Umweltbundesamt 2011).

Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Organisation verfolgt das UBA die sozialen Dimensionen von Nachhaltigkeit im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes. Nachhaltigkeit als umfassende Organisationsaufgabe wird v. a. durch die Einbindung der Mitarbeitenden in Organisationsprozesse und -entscheidungen umgesetzt, wie etwa durch die partizipative Strategieentwicklung UBA 2015, die Beauftragtenkultur oder durch Begleitkreise zu Initiativen wie dem Audit B+F bzw. dem Betrieblichen Gesundheitsmanagement. Durch Partizipation und Mitbestimmung sollen diverse Positionen und Sichtweisen, einschließlich der Genderperspektive, berücksichtigt werden.

4 Gleichstellung und Gender Mainstreaming im Umweltbundesamt

Die Gleichstellungsarbeit in Bundesbehörden ist im Wesentlichen begrenzt durch den Rahmen, den das BGleG aufspannt, und fokussiert in der Praxis meist Personal- und soziale Angelegenheiten. Die internationale und europäische Strategie GM ist weitreichender, gleichzeitig unpräziser und wird meist mit Organisations- und Prozessentwicklung sowie mit Fachthemen in Verbindung gebracht. GM ist auf nationaler Ebene als Querschnittsaufgabe ins BGleG eingeflossen, was entsprechend unscharfe Trennlinien zur Folge hat. Dennoch lohnt der getrennte, da geschärfte Blick auf unterschiedliche Grundlagen, institutionelle Tradition, Reichweite, Auswirkungen und – im Fall des UBAs – auch auf die verschiedenen Akteur_innen, um die jeweiligen Potenziale und Wirkweisen sichtbar zu machen.

4.1 Gleichstellung

Für staatliche Institutionen sind gesetzliche Grundlagen und ihre Ausführungsbestimmungen bindende und handlungsleitende Prinzipien. Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein Staatsziel gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) und damit Organisationsziel des UBA. Nicht nur sind „Männer und Frauen [...] gleichberechtigt“ (Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG), sondern der Staat und seine Organe haben ausdrücklich die Pflicht, „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG) zu fördern und „auf die Beseitigung bestehender Nachteile“ (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG) aktiv hinzuwirken. Um diesen Auftrag zu erfüllen, wurde 1994 das Gesetz zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes erlassen, was 2001 durch das BGleG novelliert wurde. Ebenfalls 1994 traten das Gesetz zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und das Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes in Kraft.

Das Gesetzespaket gibt dem UBA ein Instrumentarium vor und dient zur Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie für seine Mitarbeitenden. Wie in anderen Behörden auch, wurde im UBA 1993 zur Erfüllung der Vorgaben des ersten Frauenfördergesetzes die Institution der Frauenbeauftragten einschließlich einer Stellvertreterin geschaffen. Mit dem BgleiG wurde sie 2001 in Gleichstellungsbeauftragte umbenannt. Sie ist direkt der Präsidentin/dem Präsidenten zugeordnet und gemäß der gesetzlichen Regelung sowohl weisungsfrei als auch, aufgrund der Organisationsgröße, im Umfang von einer vollen Stelle von anderen Aufgaben freigestellt. Durch die verpflichtende Einbindung der Gleichstellungsbeauftragten in alle personellen, organisatorischen und sozialen Prozesse und Maßnahmen ist ein wichtiges Korrektiv geschaffen worden. Entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung entstand auch die Notwendigkeit, Frauenförder- bzw. Gleichstellungspläne zu erstellen. Die daraus resultierenden Monitoring- und Informationspflichten der Dienststelle machen Ungleichbehandlungen häufig überhaupt erst sichtbar.

Ausgehend von den im BgleiG rechtlich umrissenen Handlungsgebieten ist Gleichstellungsarbeit im UBA im Laufe der Zeit differenzierter und diffiziler geworden. Die Diversifizierung lässt sich anhand der wachsenden Themenvielfalt bzw. Ausdifferenzierung von Themen der vier Gleichstellungspläne deutlich nachvollziehen. 1995 erarbeitete die damalige Frauenbeauftragte den ersten Frauenförderplan, der 1996 verabschiedet wurde (Umweltbundesamt 1996). Wie die nachfolgende Matrix der Handlungsfelder veranschaulicht, wurden nur wenige Themen abschließend bearbeitet, sodass die meisten damit verbundenen Arbeitsfelder auch heute noch bestehen.

Tabelle: Handlungsfelder-Matrix der vier Frauenförder- bzw. Gleichstellungspläne des Umweltbundesamtes (1996–2016)

	1996–1998	2001–2005	2007–2010	2013–2016
Handlungsfelder-Matrix der vier Frauenförder- bzw. Gleichstellungspläne des Umweltbundesamtes (1996–2016)	Verteilung nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- und Laufbahngruppen (inkl. Gesamtpersonalbestand)	Verteilung nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- und Laufbahngruppen (inkl. Gesamtpersonalbestand)	Verteilung nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- und Laufbahngruppen (inkl. Gesamtpersonalbestand)	Verteilung nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- und Laufbahngruppen (inkl. Gesamtpersonalbestand)
	Beförderungen nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- und Laufbahngruppen	Beförderungen, Höhergruppierungen, Höherreihungen nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- u. Laufbahngruppen	Beförderungen, Höhergruppierungen	Beförderungen, Höhergruppierungen (nach Beamt/-innen und Tarifbeschäftigten) mit/ ohne Laufbahnwechsel
	Fortbildungsmaßnahmen nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- und Laufbahngruppen; Fortbildungsmaßnahmen nach Dienstvereinbarung	Fortbildungsmaßnahmen nach Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn- und Laufbahngruppen	Fortbildungen	Fort- und Weiterbildung (inkl. IT- und Aufstiegsfortbildungen)
	Neueinstellungen	Bewerbungen im Vergleich zu Einstellungen	Einstellungen, Bewerbungen	Ausschreibungen und Einstellungen
		Voll-/Teilzeitbeschäftigte, Beurlaubung	Voll-/Teilzeitbeschäftigte, Auszubildende	Voll-/Teilzeitbeschäftigte, Auszubildende
		zeitlich befristete Verträge	Zeitverträge	befristet Beschäftigte
		Laufbahnaufstieg, Übertragung v. Leitungsfunktionen		
		Ausübung leitender Funktionen (Führungskräfte)	leitende Positionen (Führungskräfte)	Führungspositionen, Ausschreibungsanalyse, Führungskräftenachwuchsprogramm
		Besetzung wichtiger Beratungs- und Entscheidungsgremien	Gremien	Besetzung von Gremien und Ausschüssen, Arbeits- und Begleitkreisen
			Leistungselemente	
			Vereinbarkeit von Beruf und Familie	Vereinbarkeit von Beruf und Familie
			Telearbeit	Familiengerechte Arbeitszeiten, Telearbeit, Teilzeit, mobiles Arbeiten, Sabbaticals
			Überstunden	
				Tarifbeschäftigte
				Altersstruktur
				Gender Mainstreaming
				sonstige Rahmenbedingungen
				Betriebliches Gesundheitsmanagement
				Evaluation des Gleichstellungsplans 2007–2010
	Umfang: 10 Seiten (zuzüglich 16 Seiten statistischer Anhang)	Umfang: 18 Seiten (zuzüglich 29 Seiten statistischer Anhang – Anhang 1; 11 Seiten GM – Anhang 2)	Umfang: 37 Seiten (kein Anhang, integrierte Statistik)	Umfang: 92 Seiten (kein Anhang, integrierte Statistik)

Zur Veranschaulichung der Ausdifferenzierung der Gleichstellungsproblematiken und einzuleitenden Gegenmaßnahmen sei exemplarisch dem Problem der Disparität von Frauen in Führungspositionen nachgegangen: Innerhalb von 15 Jahren hat sich die Quote von Frauen in Führung zwar von 11 Prozent (1996) auf 30 Prozent (2011) gesteigert, dennoch bleibt sie weit entfernt von Parität oder gar proportionaler Widerspiegelung des Geschlechterverhältnisses im Amt. Zwischenzeitlich gesetzte Ziele von 40 Prozent konnten nicht erreicht werden und es gab phasenweise Rückschritte.⁵ Die Gründe für diese eindeutige Unterrepräsentanz von Frauen in leitenden Funktionen sind vielschichtig. Eine stereotyp männlich geprägte Vollzeit-Führungskultur, die geringere Einbindung in Netzwerke oder Karriereunterbrechungen aufgrund von Elternzeit können benachteiligende Faktoren bei der Karriereentwicklung von Frauen sein, die das UBA in seinen gleichstellungspolitischen Maßnahmen adressiert.

Besonderer Aufmerksamkeit bedürfen in dieser Hinsicht die Regelungen und Mechanismen des beruflichen Aufstiegs. Seit dem Gleichstellungsplan 2007–2010 steht deswegen z. B. als neue Stellschraube der Anteil von Frauen an Spitzennoten – unter Kontrolle von Teilzeitbeschäftigung – im Fokus, denn nur eine herausragende Leistungswertung qualifiziert für die raren höherwertigen Stellen. Für Beamtinnen ist im Hinblick auf ihren Anteil an Spitzennoten mit 30 Prozent in 2004 im Vergleich zu 42 Prozent in 2010 ein Positivtrend zu verzeichnen, der sich auch in der aktuellen Beurteilungsrunde 2013 fortgesetzt, aber eine paritätische bzw. proportionale Repräsentation noch nicht erreicht hat. Aktuell werden auf struktureller Ebene die Beurteilungs- und Leistungsbewertungssysteme im UBA auf ihre diskriminierenden Potenziale und Effekte hin untersucht. Auf individueller Ebene werden Frauen durch In-House Fortbildungen zudem gezielt auf die Übernahme von Führungsaufgaben vorbereitet. Diese Anstrengungen führen in ihrer Gesamtheit dazu, dass die Glasdecke langsam Risse zeigt.

Insgesamt hat sich das Amt seit Mitte der 1990er Jahre feminisiert. Doch die positiven Entwicklungen sind keine Selbstläufer. Trotz der wachsenden Frauenanteile und Gleichstellungszugewinne berichten die interviewten Gleichstellungsakteurinnen im UBA von vielen unerledigten Aufgaben, Rückschritten und einem zähen Ringen um seltene, einzelne Erfolge. Eine solche Wahrnehmung mag einerseits der Verankerung im oft mühsamen, widerständigen Arbeitsalltag geschuldet sein und andererseits der gestiegenen Aufgaben-, Maßnahmen- und Anforderungsfülle. So wurden die Gleichstellungsbemühungen zu komplexer, langwieriger Sisyphusarbeit, die immer höhere Ansprüche an die zeitlichen Ressourcen, das Detailbereichswissen und die Fachkompetenz der Akteur_innen stellt.

Ein Beispiel dafür ist der Audit B+F. Anlässlich des Umzugs des Hauptsitzes von Berlin nach Dessau begann das UBA 2005 mit der Planung für die Audit B+F-Zertifizierung und erhielt das Zertifikat erstmals 2006. Die (Re-)Zertifizierung hat sich längst von einer Einzelmaßnahme im Gleichstellungsplan zu einem eigenständigen Arbeitsfeld entwickelt, für das eine Koordinatorin verantwortlich ist. Als ausschlaggebend für die positive Resonanz auf den Audit erscheint die Umsetzung des umfassenden Maßnahmen- und Zielkatalogs, was schnell zu spürbaren Verbesserungen und

5 Waren 1996 in absoluten Zahlen nur 21 von 152 Führungskräften Frauen – v. a. auf den unteren Führungsebenen – so befanden sich 2011 immerhin 37 Frauen unter den insgesamt 126 Inhaber_innen von Führungspositionen.

Arbeitserleichterungen geführt hat. Initiiert durch den Audit B+F wurden bspw. Eltern-Kind-Zimmer und eine Dienstvereinbarung zur Arbeitsflexibilisierung geschaffen, die Telearbeit, mobiles Arbeiten, flexible und familiengerechte Arbeitszeiten, familienbedingte Beurlaubung oder Sabbaticals ermöglicht. Der Audit und seine Maßnahmen erfahren sowohl bei der Leitung als auch bei den Beschäftigten große Unterstützung, was u. a. die in dreijährigem Rhythmus durchgeführte Beschäftigtenbefragung belegt (Umweltbundesamt 2010a). Dort zählten die Mitarbeiter_innen die Vereinbarkeitsmaßnahmen zu den Hauptgaranten von Gesundheit und Zufriedenheit am Arbeitsplatz. Das Gros der Führungskräfte ist von der Nützlichkeit und Motivationssteigerung flexibler Arbeitszeiten und -bedingungen überzeugt, was bei den ebenfalls aus dem Audit heraus initiierten Führungskräfte-Verständigungsworkshops zu Tage trat. Es bedarf allerdings eines fortgesetzten Verständigungsprozesses. In der Einschätzung des Audits B+F als Gleichstellungsinstrument kommen auch die Interviewten zu einem äußerst positiven Ergebnis. Ihrer Meinung nach hat der Erwerb des Zertifikats zu einer nachhaltigen Veränderung der Organisationskultur geführt. Allerdings schreiben die Interviewteilnehmenden dem Audit B+F eine im Vergleich zu Gleichstellungsthemen spürbar höhere Akzeptanz zu, aufgrund von wertebasierter Zustimmung zu Vereinbarkeits- und Familienthemen.

Der Audit B+F wird von einem Begleitkreis unterstützt, in dem alle Abteilungen und Beauftragten des Amtes, auch die Gleichstellungsbeauftragte, vertreten sind. Die Koordinatorin des Audits sowie die Gleichstellungsbeauftragte sind zudem sehr engagierte und äußerst gut im Haus vernetzte Akteurinnen. Dies stellt einen zentralen Punkt dar, weil die gesetzlichen Grundlagen nicht immer eindeutig sind und das Vertrauen von Leitung und Beschäftigten immer wieder aufs Neue gesichert werden muss. Überhaupt erscheint das gemeinsame Handeln aller Akteur_innen (Dienststelle, Gleichstellungsbeauftragte, Audit B+F) an verschiedenen Schnittstellen (z. B. dem Betrieblichen Gesundheitsmanagement) mit dem ganzheitlichen Blick auf die Organisation als Schlüssel zum Erfolg. Die sich ausdifferenzierenden Themen können so in ihrer Interdependenz und in geteilter Verantwortung multiperspektivisch bearbeitet werden, was dazu führt, dass Gleichstellungsmaßnahmen wirken.

4.2 Gender Mainstreaming

GM wurde 1997 im Amsterdamer Vertrag der Europäischen Union (in Kraft seit 1999) erstmals rechtlich verbindlich festgeschrieben (Frey 2003).⁶ In Deutschland ist diese europäische Strategie seit 1999 Staatsziel und wurde als Instrument der Verwaltungsmodernisierung eingeführt (Ohlde/Olthoff 2011). Sie soll durch querschnittartige Implementierung zu kulturellem Wandel staatlicher Organisationen führen (Meuser 2004; Behning/Sauer 2005). Als rechtliche Grundlage für die Arbeit der Bundesministerien und nachgeordneten Behörden ist die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) entscheidend, die im Jahr 2000 um § 2 GGO ergänzt wurde:

6 Seit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2008 ist die Verpflichtung der Europäischen Union zu GM in Art. 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt und weiterhin für alle Mitgliedsstaaten bindend (Sauer 2010).

„Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (GM)“ (Die Bundesregierung 2011: 6).

Analog verpflichtet § 2 BGleG alle in der Bundesverwaltung Beschäftigten, insbesondere die Führungskräfte, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. GM kreuzte den Weg der Gleichstellungsarbeit im UBA erstmals im zweiten Gleichstellungsplan 2001–2005. Als Besonderheit wurde ein GM-Beitrag vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) als Anhang beigelegt, in dem die Strategie, ihre Umsetzung auf Bundesebene sowie deren ökonomischen und politischen Vorteile erläutert werden.

Den Grundstein für GM im Haus legte das sogenannte „Gender Projekt“ (Life e. V./Röhr 2004). Es ging zurück auf den bereits 1994 gegründeten informellen Arbeitskreis „Frauen und Umwelt“. Darin engagierten sich UBA-Mitarbeiterinnen auch in ihrer Freizeit, indem sie die inhaltliche Arbeit des Hauses „aus Frauenperspektive“ untersuchten. Zentrale Themen waren bspw. Umweltethik, Frauen und Müllvermeidung bzw. -trennung oder Frauen und Nachhaltige Entwicklung. Neuen Aufwind bekam der Arbeitskreis im Jahr 2000, nachdem GM in die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung Eingang gefunden hatte. Die UBA-Mitarbeiterinnen ergriffen die Chance und erarbeiteten 2001 einen Projektantrag mit dem Titel „Geschlechterverhältnisse und Nachhaltigkeit“ zur Integration von GM in die Umweltpolitik und -forschung, der von der Amtsleitung unterstützt wurde.

Im Laufe des Projektes brachte jede der zehn UBA-Mitarbeiterinnen offiziell zwischen 10 und 20 Prozent ihrer Arbeitszeit ein, ohne jedoch eine Freistellung von anderen Aufgaben erhalten zu haben. De facto überstieg die Projektarbeitszeit die anvisierten 10 bis 20 Prozent bei weitem und wurde vor allem zusätzlich zur regulären Arbeitszeit geleistet. So führten ausnahmslos Frauen unter prekarierten Bedingungen und mit äußerst begrenzten Zeitkontingenten die geschlechtsspezifischen Analysen durch.⁷ In den Interviews gaben die an dem Projekt beteiligten Frauen an, dass andere Rahmenbedingungen zu dem Zeitpunkt nicht verhandelbar schienen, ohne das gesamte Projekt in Gefahr zu bringen. Prekarisierung und Ressourcenmangel ziehen sich bis heute durch die Geschichte der Implementierung von GM, was beispielhaft durch die nähere Betrachtung des Gender Projektes deutlich wird.

Das Projekt war inhaltlich zweigeteilt. Im Rahmen eines Vorhabens des Umweltforschungsplans boten externe Forscherinnen der Universität Lüneburg im UBA sechs thematische Workshops an. In einem zweiten Teil entwarf und testete das Projekt in Kooperation mit einem zeitgleich stattfindenden Forschungsprojekt des Instituts für sozial-ökologische Forschung (ISOE) am BMUB Arbeitshilfen. Auf Basis der Umweltverträglichkeitsprüfung und des niederländischen Instrumentes Gender Impact Assessment half das Gender Projekt, Instrumente zur Integration von Gender in die Umweltforschung zu entwerfen. Das Ergebnis war die „GIA Checkliste Rechtsetzung: Ermittlung der gleichstellungspolitischen Auswirkungen bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen“ (Life e. V./Röhr 2004: 17f.), deren Anwendung beispielhaft anhand der Novellierung des Strahlenschutzgesetzes erfolgte (Hayn/Schultz 2002). Bis heute

7 Viele davon machten in Folge Karriere in der Organisation, was im Projektbericht auf ihre stärkere Sichtbarkeit im Haus zurückgeführt wurde (Frank 2004).

sticht das Instrument GIA in diesem Zusammenhang mangels anderer Praxisbeispiele im Bereich Gesetzesfolgenabschätzung singulär heraus (Lewalter 2013; Sauer 2013; Sauer/Vanclay 2011).⁸

Im Anschluss wurde GIA im UBA in drei Pilotprojekten erprobt: 1) Im Bereich der nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion wurden die geschlechtsspezifischen landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen im Rahmen des Verbändeprojekts „EMAS in der Landwirtschaft“ einer Gender-Analyse unterzogen; 2) im Bereich Risikokommunikation wurden eine gendersensible Leistungsbeschreibung für Forscher_innen und ein Leitfadens zur Besten Praxis der Risikokommunikation erarbeitet; 3) bei Wasch- und Reinigungsmitteln wurde der Frage nach Genderaspekten in der Risikobewertung – in Bezug auf die arbeitsteilig höhere Chemikalienexposition von Frauen – nachgegangen und ein Entwurf zur novellierten Detergenzien-Verordnung sprachlich geschlechtergerecht überarbeitet.

Der Einsatz des Instruments GIA hat neue Resultate hervorgebracht und bewiesen, dass und wie die Berücksichtigung der Genderdimension in der Facharbeit die Qualität der Forschung und Beratungsleistungen des UBA positiv beeinflusst – was seitdem vereinzelt, z. B. in der umweltbezogenen Gesundheitsforschung, fortgeführt wird. Der Relevanznachweis von Gender gelang in den drei Pilotprojekten v. a. aufgrund von Kooperationen in gemischten Teams, was einen ganzheitlicheren Blick ermöglichte:

„Als zentraler Erfolgsfaktor erwies sich in diesem Projekt weder die Präsentation von wissenschaftlichen Erkenntnissen noch die Erarbeitung von Arbeitshilfen. Erfolgreich war das Projekt durch die konkreten Ergebnisse in den drei Pilotprojekten“ (Umweltbundesamt 2004b: 2).

Diese Praxiserfahrung wird durch heutige Forschung zu Verwaltungshandeln unterstützt. Geppert und Lewalter (2012) weisen bspw. darauf hin, dass bestimmte Verwaltungstraditionen wie die *selektive Perzeption* hinderlich dabei sind, Querschnittsthemen wie Gender zu etablieren und wirksam und nachhaltig in die ressort- und fachgebiets-spezifische Arbeit zu integrieren (Geppert/Lewalter 2012). Veit (2010) beschreibt selektive Perzeption als den Prozess, nur diejenigen Sachverhalte zur Kenntnis zu nehmen, die direkt dem eigenen Zuständigkeitsbereich zugeordnet sind, was dazu führe, dass Querschnittsthemen als randständig, nicht zum Aufgabengebiet gehörig angesehen und deswegen vernachlässigt bzw. ignoriert würden (Veit 2010: 50). Erschwerend tritt bei Gleichstellungsarbeit hinzu, dass Geschlechter- und Gleichstellungsthemen „kulturell nach wie vor in vielen Fällen abgewertet“ werden (Geppert/Lewalter 2012: 6), was zu einer besonderen Marginalisierung in der perzeptiv selektiven Randständigkeit führt:

„Die erfolgreiche Umsetzung von Genderaspekten in die Facharbeit erfordert die Mitwirkung von MitarbeiterInnen des UBA oder der jeweiligen Organisation. Die Akzeptanz und die Bereitschaft sich für ein Thema zu engagieren, hängt aber entscheidend davon ab, wie sicher sich kurzfristige Erfolge für die individuelle Arbeit realisieren lassen“ (Umweltbundesamt 2004b: 2).

Wenn aufgrund der selektiven Perzeption und unzureichenden Wertschätzung von Genderaspekten in der Facharbeit aber keine persönlich-fachlichen Erfolge zu erhoffen sind,

8 Die bestehenden Arbeitshilfen wurden u. a. vom BMFSFJ in die „Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“ überführt (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2007).

bleibt GM aus – es sei denn, es werden finanzielle Anreizsysteme geboten. Denn solange Gender nicht als querfinanzierter, integrativer Bestandteil der Umweltforschung etabliert ist, werden genderbezogene Fragestellungen gemäß der Logik der selektiven Perzeption als Zusatzthemen aufgefasst, die ein Mehr an Arbeit verursachen und deswegen zusätzliche Ressourcen benötigen. Werden diese nicht bereitgestellt, wird die Genderperspektive wieder vernachlässigt, wie folgender Vermerkauszug aus der unmittelbar an das Gender Projekt anschließenden Phase verdeutlicht:

„Gemäß Produktplanung sind weder bei [Nennung des Fachgebietes, Anm. A. S.] noch bei [Nennung eines anderen Fachgebietes, Anm. A. S.] Kapazitäten für Aufgaben im Bereich GM vorgesehen. Die Arbeiten, die in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 anfielen, wurden bisher von den betroffenen Fachgebietsleitungen lediglich toleriert, weil es sich nach dem AL Beschluss [Amtsleitungsbeschluss, Anm. A. S.] um eine Übergangsphase handeln sollte. Da diese Phase nunmehr (seit längerem) beendet ist, müssen die Arbeiten leider mit sofortiger Wirkung eingestellt werden – es sei denn, die hierfür nötigen personellen Kapazitäten werden bereit gestellt“ (Umweltbundesamt 2005: 2).

Zwar rückt der Vermerk den Mangel an Personalkapazitäten in den Vordergrund, jedoch indiziert die Sprachwahl des „lediglich Tolerierens“, wie wenig Gender als selbstverständlich integrierter Teil der Facharbeit angesehen wurde. Einige Interviewpartnerinnen vermuteten, dass die stark zugespitzte Formulierung auch strategisch benutzt worden sein könnte, um an den Ressourcenbedarf zur Etablierung und Sicherung von Gender-Wissen in der Facharbeit zu erinnern. Faktisch standen nach Projektschluss Ressourcen in Form einer halben Stelle für GM zur Verfügung, die jedoch lange Zeit nicht besetzt wurde.⁹ Weitere Institutionalisierungsvorschläge scheiterten. So sollte zusätzlich zur GM-Stelle in jeder Abteilung eine Person als „Genderberater_in“ benannt und aus diesen Genderberater_innen eine „Genderkommission“ gebildet werden, die abteilungs- und fachbereichsübergreifende Angelegenheiten bearbeiten und beraten sollte (Life e.V./Röhr 2004: 59). Dies konnte ebenso wenig umgesetzt werden wie die Idee, geeignete Fachbereiche zu identifizieren und dort Gender-Pilotprojekte durchzuführen, über die zur Erfolgskontrolle und Qualitätssicherung jährlich in der Abteilungsleitungskonferenz berichtet werden sollte (Life e. V./Röhr 2004: 60ff.).

Obwohl das Projekt grundsätzlich erfolgreich darin war, das Amt und seine Leitung für GM zu sensibilisieren, vermochte es in der kurzen Zeit nicht, die gegenderten Prozesse und Strukturen tiefgreifend zu verändern. Die gesetzliche Verankerung erwies sich in der Praxis als zu schwach und unspezifisch, um ohne kontinuierliche Begleitung und Monitoring weiter zu tragen. Da sich weitere Ressourcen oder Anreize für die Arbeit der Fachgebiete nicht ergaben, kehrten die Mitarbeiterinnen nach Projektende zu ihren alten Aufgaben zurück. Die erworbenen Gender-Kompetenzen konnten nicht ausgebaut bzw. verwendet werden und der Mainstreaming-Ansatz verebbte für Jahre. Was vom Projekt blieb, war der Beschluss über die Einrichtung einer Stelle für GM, deren Inhaber_in, so wurde schließlich entschieden, eine wissenschaftliche Qualifikation vorzuweisen hatte.

9 Die Einstellung verzögerte sich aufgrund eines längeren Klärungsprozesses, u. a. bezüglich der Arbeitsplatzbewertung und tariflichen Einstufung (was die Entscheidung beinhaltete, ob bspw. eine wissenschaftlich-universitäre Qualifizierung erforderlich sein sollte oder nicht) und in Hinblick auf die Anbindung im Haus (es musste die Frage geklärt werden, wer sich als Fachvorgesetzte_r inhaltlich kompetent fühlen würde, die Stelle zu betreuen).

Die Stelle wurde bei der Gleichstellungsbeauftragten angesiedelt und erstmals 2008 besetzt¹⁰, was GM neu belebte.

Der GM-Umsetzungsbeschluss der Amtsleitung (Umweltbundesamt 2010c), 2010 herbeigeführt durch die erste Inhaberin der GM-Stelle, demonstrierte die Selbstverpflichtung zur Anwendung des Top-down-Prinzips und konkretisierte prioritäre Umsetzungsmaßnahmen. Die systematische Verankerung von GM sollte sich zunächst v. a. auf die Handlungsfelder Facharbeit, Personalentwicklung sowie Organisationsentwicklung konzentrieren – eine Intention, die die Amtsleitung bereits 2004 formuliert hatte (Umweltbundesamt 2004a), deren Umsetzung vor der Stellenbesetzung allerdings nicht gelungen war. GM ist im Umsetzungsbeschluss außerdem als Querschnitts-, Präventiv- und Daueraufgabe formuliert. Ein Querschnittsbereich ist die Sprache. Ähnlich wie in § 1 Abs. 2 BglG leitet § 42 Abs. 5 GGO die Bundesministerien an, Gleichstellung auch sprachlich zum Ausdruck zu bringen. Hierzu hat das UBA 2010 einen Leitfaden für geschlechtergerechte Sprache in Form einer verbindlichen Hausanordnung verabschiedet (Umweltbundesamt 2010b).

Um politisch-administrative Prozesse zu gendern, wurde bereits 2001 im GM-Sonderteil des Gleichstellungsplans 2001–2005 das von Krell, Mückenberger und Tondorf (2001) entwickelte 6-Schritte Prüfmuster empfohlen. Interessant ist das dort angeführte Anwendungsbeispiel bezüglich Personalbeurteilungen, das Hinweise gibt, wie geschlechtsspezifische Diskriminierungspotenziale erkannt und vermieden werden können. Erst 2013 wurden ähnliche Maßnahmen im UBA zum ersten Mal in die Tat umgesetzt, indem die Beurteilungsrichtlinien und -verfahren der Beamtenregelbeurteilung einem „Diskriminierungs-Check“ (Jochmann-Döll/Tondorf 2013: 89ff.) unterzogen wurden. Die große zeitliche Verzögerung in der Bearbeitung des Themas unterstreicht das visionäre, innovative Potenzial von GM, das in diesem konkreten Fall auf theoretischer Ebene der Praxis über eine Dekade voraus war.

Die Implementierung von GM am UBA weist deutliche Parallelen zur internationalen Entwicklung von GM auf (Frey 2008). Der anfängliche Optimismus bezüglich des transformativen Charakters von GM Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre wurde spätestens ab Mitte der 2000er Jahre von einer Phase der Ambivalenz und Ernüchterung abgelöst, die bis heute andauert (Benschop/Verloo 2006; Baer/Hoheisel 2008; Verloo 2008; Sauer 2010; Rittenhofer/Gatrell 2012). Zahlreiche Veröffentlichungen beschäftigen sich damit, wie schleppend, punktuell (Verloo 2005; Verloo/Lombardo 2007; Lombardo/Meier/Verloo 2009) und sogar rückläufig die Implementierung von GM und seiner Instrumente verläuft, die auch im deutschen Rahmen nicht über Pilotprojekte hinausreicht (Lewalter/Geppert/Baer 2009; Geppert/Lewalter 2011; Lewalter 2013). Am UBA lässt sich die Stagnation auf fehlende Ressourcen für die Facharbeit und die späte Stellenbesetzung zurückführen. Fast 15 Jahre GM haben auf nationaler Ebene anscheinend wenig daran geändert, dass Organisationen – und damit auch Bundesbehörden – Geschlecht als strukturierende, handlungsleitende, differenzherstellende und Ungleichheiten produzierende Kategorie weitestgehend ignorieren (Eveline/Bacchi 2009; Meier/Celis 2011).

10 Die erste Stelleninhaberin war Miriam Hoheisel. Das UBA ist heute die einzige Bundesoberbehörde, die über eine spezifische GM-Stelle verfügt.

Im Gegenteil, GM und sein vielleicht bekanntestes Instrument Gender Budgeting sind von vormals „Erfolgsstrategien“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/Geschäftsstelle Gleichstellung 2011: 3) nun gleichsam zu gleichstellungspolitischen Altlasten geworden. Im Dezember 2012 bezeichnete die Bundesregierung, trotz hoffnungsvoller Ansätze auf Länderebene oder in Kommunen, Gender Budgeting als ungeeignetes finanzpolitisches Instrument. Stattdessen ist GM von der Haushaltssteuerung in die Fachpolitiken zurückdelegiert worden (Deutscher Bundestag 2012: 3), die jedoch Gender als systematisch zu bearbeitendes Querschnittsthema nie wirklich berücksichtigten. Genau an diesem Punkt schlägt das UBA einen anderen Weg ein. GM ist im UBA Teil einer an Ganzheitlichkeit orientierten Amtskultur, die auch GM mit Ressourcen ausstattet, weil sie dessen Wert als Beitrag zur Qualitätssteigerung und Prozessverbesserung und damit zur Zukunftssicherung der Organisation erkennt. Die vermeintlich oft fehlende oder schwer herzustellende Bedeutsamkeit und Wirkmächtigkeit von Gender (Bacchi/Eveline 2010) können nur durch professionelle und akademisch ausgebildete Gleichstellungsakteur_innen, die bspw. die GM-Stelle besetzen, relevant gemacht werden (Meuser 2006: 3207).

Entscheidend für Fortschritte in der Implementierung von GM sind die am UBA gegebene Top-down-Unterstützung, die Ressourcenausstattung und professionalisierte, gut vernetzte Gleichstellungsakteur_innen, die sich auf gesetzliche Regelungen stützen können. Die Gleichstellungserfolge im UBA sind im Kontext eines partnerschaftlichen Arbeitsklimas zu sehen, welches die Gleichstellung der Geschlechter und die Lösung von Vereinbarkeitsfragen als Organisationsaufgaben und zentrale soziale Werte im Rahmen des Nachhaltigkeitsverständnisses anerkennt. Was noch aussteht ist die Herstellung von Kohärenz durch Bündelung und Überführung der diversifizierten gleichstellungswirksamen Anstrengungen und Instrumente in einen besser steuerbaren Regelkreislauf (Controlling). Ziele und Zielsteuerung könnten durch eine ganzheitlich koordinierte Evaluierung besser koordiniert und Wechselwirkungen erkannt und gesteuert werden.

5 Zusammenfassung

Die Erfahrungen im UBA haben gezeigt: Um eine sich ausdifferenzierende Gleichstellungspolitik zwischen Frauenförderung und GM als mit Leben gefüllte Querschnittsaufgabe fachkundig begleiten und die komplexen Aufgaben angemessen bearbeiten zu können, braucht es neben handlungsfähig machenden gesetzlichen Grundlagen engagierte Akteur_innen, einen langen Atem, ein Mehr an zeitlichen und personellen Ressourcen sowie spezifische Kompetenzen. Es ist daher unerlässlich, dass neue, professionalisierte Akteur_innen mit Gender-Kompetenz und akademischen Abschlüssen (z. B. in Gender Studies) die Gleichstellungsbeauftragte, die Dienststelle und die zentrale Steuerung sowie nicht zuletzt die Fachverantwortlichen unterstützen.

Denn nur wenn Gleichstellungsarbeit und ihre Akteur_innen professionalisiert und institutionell abgesichert sind, können die Grenzen der selektiven Perzeption und Widerstände überwunden werden, indem mittels spezifischer Gender-Kompetenzen der Relevanz- und Nützlichkeitsnachweis von Gender und Gleichstellung kontinuierlich

erbracht wird. An Ganzheitlichkeit orientierte Hauskulturen haben sich in dem Prozess als unterstützend erwiesen, um Nachhaltigkeit und die Nachhaltigkeit von Gleichstellungserfolgen zu sichern und dafür zu sorgen,

„... dass die Saat aufgehen möge. Dazu braucht es Zeit, Mühe und gute Wachstumsbedingungen. Denn nichts gedeiht ohne Pflege (Christiane Heiss)“ (Life e. V./Röhr 2004: 75).

Literaturverzeichnis

- Bacchi, Carolin & Eveline, Joan. (2010). *Mainstreaming politics: gendering practices and feminist theory*. South Australia: University of Adelaide Press.
- Baer, Susanne & Hoheisel, Miriam. (Hrsg.). (2008). *Between Success and Disappointment*. (Gender kompetent 4). Bielefeld: Kleine Verlag.
- Behning, Ute & Sauer, Birgit. (2005). *Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*. Frankfurt/M., New York: Campus Verlag.
- Benschop, Yvonne & Verloo, Mieke. (2006). Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations? *Journal of Gender Studies*, 15(1), 19–33.
- Brannick, Teresa & Coghlan, David. (2007). In Defense of Being “Native”: The Case for Insider Academic Research. *Organizational Research Methods*, 10(1), 59–74.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2007). *Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin.
- Corbin Dwyer, Sonya & Buckle, Jennifer L. (2009). The Space Between: On Being an Insider-Outsider in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(1), 54–63.
- Cordes, Mechthild. (2010). Gleichstellungspolitiken: Von der Frauenförderung zum Gender Mainstreaming. In Ruth Becker & Beate Kortendiek (Hrsg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung – Theorie, Methoden, Empirie* (S. 924–932). Wiesbaden: VS Verlag.
- Deutscher Bundestag. (2012). *Geschlechtersensible Haushaltspolitik (Gender Budgeting)*. Berlin: Deutscher Bundestag. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Monika Lazar, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/11124. Berlin. Zugriff am 14. Februar 2014 unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/114/1711410.pdf>.
- Die Bundesregierung. (2011). *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*. Zugriff am 14. Februar 2014 unter www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile.
- Eveline, Joan & Bacchi, Carol. (2009). Obeying organizational ‘rules of relevance’: Gender analysis of policy. *Journal of Management and Organization*, 15(5), 566–581.
- Frank, Ulrike. (2004). Ist Gender karriereschädlich? – oder: Viel Feind – viel Ehr? In Life e. V. & Ulrike Röhr (Hrsg.), *Geschlechterverhältnisse und Nachhaltigkeit. Abschlussbericht FKZ 263 01 028 [nicht veröffentlicht]* (S. 57–58). Berlin: Umweltbundesamt.
- Frey, Regina. (2003). *Gender im Mainstreaming*. Königstein/Taunus: Helmer Verlag.
- Frey, Regina. (2008). *Institutionalizing Gender Mainstreaming*. Seoul: Korean Women's Development Institute.

- Geppert, Jochen & Lewalter, Sandra. (2011). Forschungsskizze: Eine Zwischenbilanz der Implementierung von Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung. In Gertraude Krell, Barbara Sieben & Renate Ortlieb (Hrsg.), *Chancengleichheit durch Personalpolitik: Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen* (S. 133–138). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Geppert, Jochen & Lewalter, Sandra. (2012). Politikfeld Gleichstellung: Institutionalisierungsschritte und Strategien auf Bundesebene. In Barbara Stiegler (Hrsg.), *Erfolgreiche Geschlechterpolitik: Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse* (S. 5–17). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hayn, Doris & Schultz, Irmgard. (2002). *Gender Impact Assessment im Bereich Strahlenschutz und Umwelt*. Zugriff am 14. Februar 2014 unter www.isoe.de/fileadmin/redaktion/Downloads/Gender/gia-umwelt-bericht-isoe-2002.pdf.
- Hermann, Steffen Kitty. (2003). Performing the Gap – Queere Gestalten und geschlechtliche Aneignung. *arranca!*, (28), 22–26.
- Jochmann-Döll, Andrea & Tondorf, Karin. (2013). *Nach Leistung, Eignung und Befähigung? – Beurteilung von Frauen und Männern im Polizeivollzugsdienst*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Zugriff am 14. Februar 2014 unter www.boeckler.de/pdf/p_arbp_276.pdf.
- Krell, Gertraude; Mückenberger, Ulrich & Tondorf, Karin. (2001). Gestaltung politischer Prozesse nach dem Prinzip des Gender Mainstreaming – 6 Schritte. In Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Gender Mainstreaming – Informationen und Impulse*. Hannover.
- Kron, René G.; Parvis-Trevisany, Natalie & Schäffer, Utz. (2004). *Zum Erfolg der Implementierung von Controllinginstrumenten*. Zugriff am 14. Februar 2014 unter www.ebs.edu/fileadmin/redakteur/funkt.dept.accountin/working%20papers/WPebs13.pdf.
- Lewalter, Sandra. (2013). *Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin: Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung.
- Lewalter, Sandra; Geppert, Jochen & Baer, Susanne. (2009). Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. *GENDER*, 1(1), 124–140.
- Life e. V. & Röhr, Ulrike. (2004). *Geschlechterverhältnisse und Nachhaltigkeit. Abschlussbericht FKZ 263 01 028 [nicht veröffentlicht]*. Berlin: Umweltbundesamt.
- Lombardo, Emanuela; Meier, Petra & Verloo, Mieke. (2009). *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policymaking*. London [u. a.]: Routledge.
- Mayring, Philipp. (2012). Qualitative Inhaltsanalyse. In Uwe Flick, Ernst von Kardorff & Ines Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (S. 468–475). Hamburg: Rowohlt Verlag.
- McGauran, Anne-Marie. (2009). Gender mainstreaming and the public policy implementation process: round pegs in square holes? *Policy & Politics*, 37(2), 215–233.
- Meier, Petra & Celis, Karen. (2011). Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics*, 18(4), 469–489.
- Métraux, Alexandre. (2012). Verfahrenskunst, Methodeninnovation und Theoriebildung in der qualitativen Sozialforschung. In Uwe Flick, Ernst von Kardorff & Ines Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (S. 643–652). Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Meuser, Michael. (2004). Von Frauengleichstellungspolitik zu Gender Mainstreaming: Organisationsveränderung durch Geschlechterpolitik? In Ursula Pasero & Birger P. Priddat (Hrsg.),

- Organisationen und Netzwerke: Der Fall Gender* (S. 93–112). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, Michael. (2006). Gender Management: zur Professionalisierung von Geschlechterpolitik. In Karl-Siegbert Rehberg & Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS) (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München* (Teilbd. 1 und 2). (S. 3202–3209). Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike. (2003). Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In Barbara Friebertshäuser & Annedore Prengel (Hrsg.), *Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft* (S. 481–491). Weinheim [u. a.]: Juventa-Verlag.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike. (2010). ExpertInneninterview: Zur Rekonstruktion spezialisierten Sonderwissens. In Ruth Becker & Beate Kortendiek (Hrsg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung – Theorie, Methoden, Empirie* (S. 376–380). Wiesbaden: Springer VS.
- Ohlde, Kerstin & Olthoff, Marion. (2011). Verwaltungsmodernisierung und Gender Mainstreaming. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Götztrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 371–384). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rittenhofer, Iris & Gatrell, Caroline. (2012). Gender Mainstreaming and Employment in the European Union: A Review and Analysis of Theoretical and Policy Literatures. *International Journal of Management Reviews*, 14(2), 201–216.
- Sauer, Arn. (2010). *Gender Impact Assessment Integrated in Social Impact Assessment – the European Experiment in Sub-ordination*. Zugriff am 14. Februar 2014 unter www.wu.ac.at/inst/fsnu/brussels/papers/sauer.pdf.
- Sauer, Arn. (2013). *Gender Impact Assessment*. Berlin. Freie Universität Berlin. Zugriff am 14. Februar 2014 unter <http://beta.liaise-toolbox.eu/content/gender-impact-assessment>.
- Sauer, Arn & Vanclay, Frank. (2011). *Gender and Gender Impact Assessment. Key Citation Series*. Zugriff am 14. Februar 2014 unter www.iaia.org/publicdocuments/Activity_Resources/Key_Citations/Key%20Citations_Gender%2011%20Mar.pdf.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/Geschäftsstelle Gleichstellung. (2011). *Gleichstellungspolitikisches Rahmenprogramm. Rückblick 2008–2011*. Berlin.
- Umweltbundesamt. (1996). *Frauenförderplan des Umweltbundesamtes (UBA) für den Zeitraum 1996 bis 1998 [nicht veröffentlicht]*. Berlin.
- Umweltbundesamt. (2004a). *Protokoll der AL-/Abteilungsleitungskonferenz vom 25.03.2004. TOP 1: Implementierung des Gender Mainstreaming im UBA [nicht veröffentlicht]*. Berlin.
- Umweltbundesamt. (2004b). *Vermerk „Projekt Geschlechterverhältnisse“ A.Z. 90 024 – 9/3 vom 10.12.2004 [nicht veröffentlicht]*. Berlin.
- Umweltbundesamt. (2005). *Vermerk „Produktplanung: hier: Kapazitäten für Gender-Aktivitäten“, IV 1.5/I 2.2 – A.Z. 90 024 – 9/3 vom 20.01.2005 [nicht veröffentlicht]*. Berlin.
- Umweltbundesamt. (2010a). *Beschäftigtenbefragung [nicht veröffentlicht]*. Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt. (2010b). *Hausanordnung Nr. 07/2010. Leitfaden für geschlechtergerechte Sprache am Umweltbundesamt*. Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt. (2010c). *Vorlage für die Kleine AL am 16.03.2010. Konzept zur Implementierung Gender Mainstreaming [nicht veröffentlicht]*. Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt. (2011). *Unser Leitbild: Umweltbundesamt – für Mensch und Umwelt*. Zugriff am 14. Februar 2014 unter www.umweltbundesamt.de/uba-info/leitbild.htm.

- Umweltbundesamt. (2013). *Gleichstellungsplan des Umweltbundesamtes 2013–2016 [nicht veröffentlicht]*. Dessau-Roßlau.
- Veit, Sylvia. (2010). *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Verloo, Mieke. (2005). Reflections on the transformative potential of Gender Mainstreaming in Europe. In Dorothea Lüdke, Anita Runge & Mechthild Koreuber (Hrsg.), *Kompetenz und/oder Zuständigkeit. Zum Verhältnis von Geschlechtertheorie und Gleichstellungspraxis* (S. 117–129). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Verloo, Mieke. (2008). Assessing a Former Pioneer of Gender Equality: Lessons from the Netherlands. In Susanne Baer & Miriam Hoheisel (Hrsg.), *Between Success and Disappointment – Gender Equality Policies in an Enlarged Europe* (S. 69–81). Bielefeld: Kleine Verlag.
- Verloo, Mieke & Lombardo, Emanuela. (2007). Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe. In Mieke Verloo (Hrsg.), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe* (S. 21–51). Budapest: CEU Press.

Danksagung

Ich bedanke mich bei Christiana Jasper, Gisela Klett und Vera Rabelt für alle Diskussionen und ihr fundiertes Feedback. Ohne sie wäre dieser Artikel nicht möglich gewesen. Ich bedanke mich bei Christine Wiesner für die erwiesene Unterstützung. Nicht zuletzt möchte ich mich bei Miriam Hoheisel bedanken.

Zur Person

Arn Sauer, M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter für Gender Mainstreaming im Umweltbundesamt. Arbeitsschwerpunkte: Gleichstellung, Gender Mainstreaming, Anti-Diskriminierung, Diversity, Menschenrechte, Equality Governance und Impact Assessment.
Kontakt: Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1, 06844 Dessau-Roßlau
E-Mail: arn.sauer@uba.de